



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 28. marraskuuta 2023
(OR. en)

16086/23
ADD 5

Toimielinten välinen asia:
2023/0413(COD)

AGRI 757
FORETS 192
ENV 1398
CODEC 2305
AGRILEG 318

SAATE

Lähettiläs:	Euroopan komissio
Saapunut:	27. marraskuuta 2023
Vastaanottaja:	Neuvoston pääsihteeristö
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 374 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja Ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi seurantakehyksestä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä varten

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 374 final.

Liite: SWD(2023) 374 final

Bryssel 22.11.2023
SWD(2023) 374 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

seurantakehyksestä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä varten

{COM(2023) 728 final} - {SEC(2023) 384 final} - {SWD(2023) 372 final} -
{SWD(2023) 373 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi aloitteesta, joka koskee seurantakehystä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä varten
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Suurimpia ongelmia aiheuttaa nykyinen korkealaatuisten ja vertailukelpoisten metsätietojen sekä pitkän aikavälin yhdenmukaisen metsäsuunnitelmien puute. Ilman tarkkoja ja vertailukelpoisia metsätietoja ei ole mahdollista saavuttaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta suoraan johtuvia politiikkatavoitteita, jotka koskevat ilmastoa, luonnon monimuotoisuutta sekä kestävä ja kiertotalouteen perustuvaa biotaloutta. Jäsenvaltiot eivät nykyään toimita tällaisia tietoja oma-aloitteisesti. Nykyisin metsätiedot eivät ole kattavia, vertailukelpoisia eivätkä ajantasaisia, mikä vaikeuttaa päätösten mukauttamista paineisiin ja haittaa metsiin liittyvien EU:n tavoitteiden ja politiikkojen kehittämistä, saavuttamista ja täytäntöönpanoa. Tilanne pahenee ilmastomuutoksen ja ihmisen suoran tai välillisen toiminnan ja siihen liittyvien maankäytön muutosten vuoksi, mikä uhkaa metsien terveyttä ja selviytymiskykyä sekä niiden valmiuksia tarjota jatkossakin keskeisiä ekosysteemipalveluja. Nykyinen hajanainen ja sirpaleinen metsien seuranta jäsenvaltioissa estää kansallisia viranomaisia ja EU:ta torjumasta oikea-aikaisesti stressitekijöitä ja uhkia (esim. kuivuus, myrskyt, tuhoojien aiheuttamat laajamittaiset vahingot ja maastopalot), joilla on rajat ylittävä ulottuvuus. Se myös estää metsien hoitajia, puuhun perustuvaa teollisuutta ja vakuutusenantajia hyödyntämästä laadukasta ja ajantasaista tietoa, kun kyseessä ovat esimerkiksi vahinkojen ehkäiseminen ja uudet liiketoimintamahdollisuudet, jotka liittyvät hiilenpoistojen sertifiointiin tai ekosysteemipalveluista maksettaviin maksuihin. Lisäksi se estää EU:ta hyödyntämästä kaikilta osin teknologisen kehityksen ja digitaalisen innovoinnin tarjoamia mahdollisuuksia erityisesti maanhavainnoinnin alalla. Niistä olisi merkittävää hyötyä pk-yrityksille. Useimmat kansalliset suunnitteluvälineet eivät myöskään mene 10-vuotista suunnittelukierrosta pidemmälle. Tarvitaan kokonaisvaltaista ja pitkän aikavälin analyysia ja metsiin liittyvien toimintapolitiikkojen ja yhteiskunnallisten vaatimusten yhdistämistä, jotta voidaan torjua riskiä siitä, että asetetaan ristiriitaisia politiikkatavoitteita tai päämääriä.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Yleisenä tavoitteena on kehittää EU:n laajuinen metsien seurantakehys, jolla pyritään terveisiin ja selviytymiskykyisiin metsiin. Tämä on olennaisen tärkeää, kun ajatellaan EU:n sitoumusta torjua ilmastomuutosta, säilyttää ja ennallistaa luonnon monimuotoisuutta sekä parantaa ympäristön säilyttämistä, suojelua ja laatua. Ehdotetulla toimella pyritään tätä varten varmistamaan yhteiset digitalisoidut, johdonmukaiset, vertailukelpoiset, ajantasaiset ja helposti saatavilla olevat tiedot ja luomaan yhdenmukainen kehys yhdenmukaisen pitkän aikavälin metsäsuunnittelun kehittämiseksi. Tämän odotetaan tukevan metsien sopeutumista ilmastomuutokseen, vahvistavan katastrofien ennaltaehkäisyä ja niihin varautumista sekä varmistavan erilaisten metsiin liittyvien politiikkatavoitteiden johdonmukaisuuden. Tässä aloitteessa on kyse paremmasta tiedosta ja tietämyksestä eikä se vaikuta jäsenvaltioiden metsänhoidollisiin valintoihin ja tavoitteisiin.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Toimien toteuttaminen EU:n tasolla toisi selvää lisäarvoa yhtenäisyyden ja taloudellisen tehokkuuden kannalta, kunhan pitäydytään niissä tavoitteissa, joita jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tai tehokkaimmalla tavalla saavuttaa EU:n kehityksen puuttuessa. EU:n tason toimet ovat perusteltuja, kun otetaan huomioon ongelman laajuus ja rajat ylittävä luonne, vaikutukset ihmisiin kaikkialla EU:ssa, kasvavista häiriöistä EU:n taloudelle aiheutuvat riskit sekä tarve seurata EU:n politiikkojen

ja lainsäädännön vaikutuksia sekä ennakoida politiikan muutosten tarvetta tavoitteiden saavuttamiseksi.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin?

Vaihtoehto 1 perustuu komission suuntaviivoihin pohjautuvaan vapaaehtoiseen koordinointiin sekä parhaiden käytäntöjen jakamiseen, myös erityisen asiantuntijaryhmän kautta, jotta voidaan yhdenmukaistaa kansallista tiedonkeruuta ja lujittaa metsäsuunnittelukehyksiä ja -mekanismeja.

Vaihtoehdossa 2.1 on seuraavat keskeiset näkökohdat: i) sellaisen uuden EU:n kehyksen luominen, johon sisältyy metsäindikaattorien yhdenmukaistaminen ja/tai standardointi ja pakollinen raportointi yhteiselle foorumille niistä indikaattoreista, joita edellytetään EU:n lainsäädännössä tai jotka sisältyvät EU:n politiikkatavoitteiden kannalta merkityksellisiin kansainvälisiin seurantajärjestelmiin; ii) maanhavainnoinnin pakollinen käyttö ja jäsenvaltioiden mahdollisuus osallistua Copernicus-ohjelmaan perustuvaan EU:n järjestelmään; ja iii) pakollinen yhdenmukainen pitkän aikavälin metsäsuunnittelu, jonka osalta sovitaan yhdessä, mitä näkökohtia olisi otettava huomioon.

Verrattuna vaihtoehtoon 2.1 vaihtoehdossa 2.2: i) käytetään nykyisiä EU:n ja kansainvälisiä seuranta- ja raportointijärjestelmiä pidemmälle meneviä indikaattoreita, jotka vastaavat politiikan painopisteitä; ii) edellytetään, että komissio käyttää yhtä ainoaa maanhavainnointijärjestelmää, johon jäsenvaltiot velvoitettaisiin toimittamaan lisätietoja metsistään; ja iii) edellytetään, että komissio antaa yhdenmukaisia metsäsuunnitelmista ei-sitovia suosituksia.

Vaihtoehdossa 3 sovelletaan hybridilähestymistapaa: yhdistetään vaihtoehtoon 1 vapaaehtoiset, pitkän aikavälin suunnittelua koskevat näkökohdat sekä vaihtoehtoon 2.2 pakolliset näkökohdat, jotka koskevat metsien seurantaa (sekä maastoaineiston että maanhavainnoinnin osalta).

Kohdennettua EU:n rahoitusta ja tehostettuja kansainvälisiä toimia koskevat vaihtoehdot hylättiin varhaisessa vaiheessa.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehtojen 2.1 ja 2.2 yhdistelmä. Se kattaisi laajan indikaattoriluettelon, maanhavainnoinnin pakollisen käytön, johon liittyy jäsenvaltioiden mahdollisuus jättäytyä järjestelmän ulkopuolelle, sekä pitkän aikavälin suunnitelmia koskevat komission ei-sitovat suositukset. Indikaattoreihin sovellettaisiin vaiheittaista lähestymistapaa. Ensiksi lainsäädäntöehdotukseen voitaisiin sisällyttää suppea luettelo indikaattoreista, jotka perustuvat niiden merkityksellisyyteen, yhdenmukaistamisen, seurannan ja raportoinnin nykytasoon sekä tarpeeseen parantaa alueellista tai ajallista resoluutiota. Myöhemmässä vaiheessa harkittaisiin muiden indikaattorien käyttöönottoa, ottaen huomioon myös asiaa käsittelevän asiantuntijaryhmän suositukset.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Kannanottoopyyntö osoitti, että sidosryhmät ovat laajalti yhtä mieltä siitä, että EU:n laajuisen metsien seurantaverkoston olisi perustuttava olemassa oleviin kansallisiin metsäinventaritiotoihin tietojen päällekkäisyyden riskin vähentämiseksi. Avoimessa julkisessa kuulemisessa liike-elämän järjestöt, yritykset, metsänomistajat ja viranomaiset pitivät parempana, että jäsenvaltiot jatkavat nykyisten seurantajärjestelmiensä käyttöä. Sitä vastoin ympäristöjärjestöt, metsätietojen toimittajat ja suuri yleisö yleisesti ottaen suosivat seurantajärjestelmien parempaa integrointia metsien seurantamenetelmien standardoinnin avulla.

Useimpien vastaajien mielestä pitkän aikavälin metsäsuunnittelusta on hyötyä. Useimmin mainitut hyödyt olivat kokonaisvaltainen näkemys metsien tilasta ja suuntauksista sekä yleinen koordinointi. Jotkin vastaajat, erityisesti viranomaiset, asettivat kuitenkin kyseenalaiseksi EU:n tason strategisen suunnittelun lisäarvon. Jäsenvaltioiden asiantuntijoita kuultiin erityisessä asiantuntijaryhmässä. He ilmaisivat yleisen tukensa metsien tilaa ja kehitystä EU:ssa koskeville yhdenmukaistetuille tai standardoiduille tiedoille ja korostivat tarvetta hyödyntää olemassa olevaa seurantainfrastruktuuria ja välttää päällekkäisyyksiä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?
Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla pyritään varmistamaan yhteiset nykyaikaiset, digitalisoidut, johdonmukaiset, vertailukelpoiset, ajantasaiset ja helposti saatavilla olevat tiedot EU:n metsien tilasta sekä varmistamaan, että kaikki jäsenvaltiot julkaisevat yhdenmukaisesti pitkän aikavälin metsäsuunnitelmia, jotka perustuvat EU:n toimintapoliittisiin tavoitteisiin liittyviin korkealaatuisiin seurantatietoihin. Sen vuoksi suurimmat hyödyt saadaan EU:n laajuisen kehityksen luomisesta metsien seurannalle ja yhdenmukaiselle pitkän aikavälin metsäsuunnittelulle. Tehdyssä tapaustutkimuksessa saatiin maanhavainnoinnin lisääntyneestä käytöstä puupeatteen seurantaan liittyviä mitattavissa olevia taloudellisia hyötyjä, jotka olivat arviolta 28–37 miljoonaa euroa vuoteen 2035 mennessä. Jo nämä hyödyt kompensoivat juoksevat taloudelliset kustannukset. Lisäksi saadaan ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia lisähyötyjä, joita ei voida ilmaista määrällisesti mutta jotka ovat erittäin merkittäviä. Näitä ovat esimerkiksi parempi päätöksenteko, joka perustuu parempiin tietoihin ilmastomuutoksen hillitsemisestä (maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta annetun asetuksen täytäntöönpanon parantaminen ja metsänielujen parempi hoito), metsien selviytymiskyky (ennaltaehkäisy ja varhaisen vaiheen toimien tukeminen), laittomien hakkuiden ja metsäkadon torjunta ja/tai metsävarojen ja -palvelujen kestävä tarjonnan varmistaminen. Aloite tarjoaa eurooppalaisille yrityksille, erityisesti pk-yrityksille, lukuisia kasvu- ja innovointimahdollisuuksia. Kaukokartoituksella tulee olemaan nykyistä suurempi rooli metsien seurannassa, sillä se tarjoaa monia mahdollisuuksia pk-yrityksille, jotka toimivat satelliittikuvien hankkimisen ja käsittelyn, tietojenkäsittelyn ja metsiin ja metsätalouteen liittyvien palvelujen, myös neuvontapalvelujen, aloilla.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset? Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Seuranta, raportointi ja yhdenmukainen suunnittelu kuuluisivat viranomaisten vastuulle, joten jäsenvaltioiden on tuettava siirtymää taloudellisesti. Tähän on käytettävissä myös EU:n varoja. Valittujen indikaattoreiden pakollisella yhdenmukaistamisella ja standardoinnilla olisi kohtalainen tai merkittävä taloudellinen vaikutus jäsenvaltioiden julkiseen talousarvioon riippuen yksittäisten jäsenvaltioiden nykytilanteesta. Kustannukset olisivat suurimmat niissä jäsenvaltioissa, joissa olisi ryhdyttävä tekemään maastomittauksia riittävän monilla koealoilla tai joissa kansallinen metsäinventaari olisi tehtävä aiempaa tiheämmin. Niille jäsenvaltioille, joissa on jo käytössä järjestelmiä, aiheutuu vähemmän lisäkustannuksia, kun taas niitä, joissa seurantajärjestelmät eivät ole kovin kehittyneitä, voidaan tukea Copernicus-järjestelmään perustuvalla EU:n järjestelmällä. Yhdenmukaistettujen määritelmien ja menetelmien soveltamisesta tosiasialliseen tiedonkeruuseen aiheutuu keskimäärin noin 10 000 euron indikaattorikohtaiset kustannukset jäsenvaltiota kohden. Kansallisten metsäinventaarien avulla toteutettavan metsäseurannan keskimääräiset vuotuiset kustannukset ovat kolmessa otantamaassa 42 euroa/km² metsäpinta-alaa kohti.
Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?
Mihinkään toimintavaihtoehtoon ei sisälly sääntelyvelvoitteita, joita sovellettaisiin suoraan yrityksiin. Jos indikaattorit kuitenkin liittyvät puutuotteiden ja muiden metsätuotteiden tuotantoon ja käyttöön, saattaa syntyä joitakin välillisiä raportointivelvoitteita, mutta niiden kustannusten arvioidaan olevan vähäisiä. Sen sijaan koska maan havainnoinnilla on nykyistä suurempi rooli metsien seurannassa, aloite tarjoaa monia kasvu- ja innovointimahdollisuuksia pk-yrityksille, jotka toimivat satelliittikuvien hankkimisen ja käsittelyn, tietojenkäsittelyn ja metsiin ja metsätalouteen liittyvien palvelujen, myös neuvontapalvelujen, aloilla. Hyötyjä on havaittu koituvan myös metsien hoitajille, jotka ovat halukkaita osallistumaan sertifiointijärjestelmiin ja kannustinjärjestelmiin metsien ekosysteemipalveluista maksettavia maksuja vastaan, kun he voivat luottaa laadukkaisiin metsätietoihin. Pitkälle kehitettyä teknologiaa hyödyntävien nykyaikaisten metsien

seurantateknologioiden ja raportointijärjestelmien rooli korostuu, ja niiden oletetaan tuovan merkittäviä hyötyjä digitalisaation kannalta Euroopan digitaali-strategian tavoitteiden mukaisesti.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Vaikka ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia hyötyjä on vaikea määrittää suoraan, koska ne ovat usein välillisiä, parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta saadaan merkittäviä hyötyjä, jotka liittyvät ilmastomuutoksen hillitsemiseen, metsien terveyteen ja selviytymiskykyyn, luonnon monimuotoisuuteen ja ekosysteemien olosuhteisiin, haitallisiin vieraslajeihin sekä metsäkadon ja laittomien hakkuiden torjuntaan. Näin kyseinen vaihtoehto lisää luottamusta eri sidosryhmien metsätietoihin ja tukee metsävarojen ja -palvelujen kestävä tarjontaa.

Suhteellisuusperiaate

Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa näkökohtayhdistelmä on oikeasuhteinen, koska se rajoittuu selvästi niihin näkökohtiin, joita jäsenvaltiot eivät voi yksinään riittävässä määrin saavuttaa ja joiden osalta tarvitaan yhdenmukaistamista EU:n tasolla. Tätä varten jäsenvaltioilta vaaditaan ainoastaan EU:n lainsäädäntöön ja toimintapolitiittisiin tavoitteisiin liittyvien metsätietojen keräämistä. Lisäksi ehdotettu asetus perustuu olemassa olevista kansallisista tiedonkeruujärjestelmistä saatujen yhdenmukaistettujen tietojen jakamiseen. Näin minimoidaan se, missä määrin jäsenvaltioiden on mukautettava tiedonkeruumenetelmiään. Ne jäsenvaltiot, jotka käyttävät pitkälle kehittyneitä metsien seurantajärjestelmiä, voivat edelleen käyttää omia tietojaan (opt-in), jotka yhdenmukaistetaan yhteensopivuuden varmistamiseksi kaikkialla EU:ssa. Mikään vaihtoehto ei johtaisi siihen, että EU osallistuisi jäsenvaltioiden metsänhoitopolitiikan valintoihin ja tavoitteisiin.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio laatii välitavoitteisiin perustuvan suunnitelman, jolla seurataan erityistavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista tietyssä aikataulussa. Komissio seuraa myös toimenpiteiden toteuttamista ja vaikutuksia säännöllisesti erityisten kriteerien perusteella. Komissio myös tekee arvioinnin, jossa tarkastellaan jäsenvaltioiden raportointia yhdennetyistä pitkän aikavälin suunnitelmista, ja esittää sen neuvostolle ja parlamentille.